

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง โครงการจัดหาระบบบริการด้านการเงินการธนาคาร
ผ่านเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) ในระบบ ATM Pool

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้มีหนังสือ ที่ ๑๑๓๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้จัดทำโครงการจัดหาระบบบริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) ในระบบ ATM Pool ด้วยความจำเป็นดังนี้

การดำเนินงานของ ธ.ก.ส. ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร ที่ ธ.ก.ส. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินและบริการที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทำให้การให้บริการ ณ สำนักงานสาขาของ ธ.ก.ส. จำนวน กว่า ๖๐๐ สาขา ยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างสะดวกรวดเร็วและทันตามความต้องการของผู้ใช้บริการ ซึ่งจากผลการวิจัยประเมินผลความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อบริการของธ.ก.ส. ปีบัญชี ๒๕๔๖ โดยฝ่ายเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่าลูกค้าผู้ใช้บริการต้องการให้ ธ.ก.ส. เพิ่มช่องทางการให้บริการผ่านเครื่อง ATM และจากผลการวิจัยพฤติกรรมกรรมการถอนเงินและใช้จ่ายเงินสดของเกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. พบว่า เกษตรกรลูกค้า ธ.ก.ส. ต้องการใช้บริการบัตร ATM ของ ธ.ก.ส. และต้องการให้เชื่อมโยงเครือข่าย ATM กับธนาคารพาณิชย์เพื่อความสะดวกในการใช้บริการ ร้อยละ ๖๖ และร้อยละ ๖๒ ตามลำดับ ประกอบกับ ธ.ก.ส. เป็นธนาคารเดียวในประเทศไทยที่ไม่มีเครื่อง ATM สำหรับบริการลูกค้า ดังนั้น เพื่อเป็นการขยายช่องทางการให้บริการแก่เกษตรกรลูกค้า และผู้ใช้บริการของ ธ.ก.ส. สามารถใช้บริการได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งเพิ่มความพึงพอใจให้กับลูกค้าและผู้ใช้บริการ จึงเห็นสมควรดำเนินการจัดหาระบบบริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่อง ATM ในระบบ ATM Pool เพื่อรองรับการให้บริการดังกล่าวข้างต้น โดยใช้ระยะเวลาอันสั้นในการดำเนินการและใช้งบประมาณในการลงทุนน้อยที่สุด

ในการนี้ ธ.ก.ส. ได้ศึกษาแนวทางตามที่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นใช้ดำเนินการในการจัดหาระบบดังกล่าวและเห็นว่า มีแนวทางดำเนินการ ๓ แนวทางดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง ธ.ก.ส. ดำเนินการลงทุนเองทั้งหมด การดำเนินการตามแนวทางนี้ ธ.ก.ส. ต้องดำเนินการตามระเบียบการพัสดุของ ธ.ก.ส. และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามรายละเอียดโครงการที่ได้จัดทำไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ ธ.ก.ส. จะจัดซื้อระบบ พร้อมติดตั้งเครื่อง ATM จำนวน ๕๘๐ เครื่อง ภายในเวลา ๓ ปี วงเงินลงทุนในส่วน Hardware/Software และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๖๖๑ ล้านบาท แต่ในปัจจุบันราคาอุปกรณ์ต่างๆ ในส่วนเครื่อง ATM และเครื่องสำรองไฟ (UPS) มีราคาลดลง ทำให้มูลค่าการลงทุนเหลือเพียงจำนวน ๓๔๔.๘๕ ล้านบาท รวมกับค่าใช้จ่ายในการจัดอบรมและติดตั้งระบบ จำนวน ๑๐ ล้านบาท ค่าบำรุงรักษาระบบและอุปกรณ์ จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท (ปีละ ๔๐ ล้านบาท เป็นเวลา ๕ ปี) รวมมูลค่าลงทุนทั้งสิ้น ๕๕๔.๘๕ ล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณการลงทุนที่สูง มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบจำนวนมาก และต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาระบบนาน รวมทั้งต้องเพิ่มบุคลากรจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐ คน ในการพัฒนา ควบคุมและดูแลระบบ เนื่องจากบุคลากรของ ธ.ก.ส. ยังไม่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ ในการพัฒนา ควบคุม และดูแลด้านธุรกิจระบบ ATM ในระบบ ATM Pool อีกทั้ง ธ.ก.ส. ได้ทุ่มเทบุคลากรด้าน IT ส่วนใหญ่กับโครงการระบบธุรกิจหลัก (Core Business System) ทำให้มีบุคลากรด้าน IT ไม่เพียงพอในการพัฒนา ควบคุม และดูแลระบบ ATM ในระบบ ATM Pool ได้ในเวลาอันสั้น ทั้งนี้ การดำเนินการจัดหาระบบ ATM โดย ธ.ก.ส. ลงทุนเองจะมีระยะเวลาในการคืนทุนไม่น้อยกว่า ๗ ปี แต่ละปีมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงและ ธ.ก.ส. ต้องแบกรับความเสี่ยงเองทั้งหมด

แนวทางที่สอง เอกชนเป็นผู้ลงทุนให้ (Outsourcing) โดย ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบรายได้ ค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และจ่ายค่าเช่าใช้ระบบให้กับเอกชนผู้ลงทุน ซึ่งคิดค่าเช่าเครื่องควบคุมระบบ (ATM Controller) ค่าเช่าเครื่อง ATM ตามจำนวนเครื่อง ATM ที่ติดตั้ง และคิดค่าใช้จ่ายตามจำนวนรายการที่ใช้บริการผ่านระบบ (Transaction) แม้ว่าเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนให้ก็ตาม ธ.ก.ส. ยังคงมีความจำเป็นต้องเพิ่มบุคลากรสำหรับดำเนินการปรับปรุงพัฒนาระบบเพื่อให้บริการใหม่เพิ่มเติม และบุคลากรสำหรับควบคุมดูแลระบบ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ การดำเนินการโดยวิธีนี้มีโอกาสที่จะเกิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการการให้บริการค่อนข้างสูง เนื่องจากเอกชนจะคิดค่าเช่าเครื่องควบคุมระบบ (ATM Controller) เป็นรายเดือน และค่าเช่าใช้ระบบเป็นรายการทุกรายการที่ใช้บริการผ่านระบบทั้งลูกค้าของ ธ.ก.ส. ใช้บริการ และลูกค้าของธนาคารพาณิชย์อื่นใช้บริการผ่านเครื่อง ATM ของ ธ.ก.ส. อีกทั้งกระบวนการคัดเลือกเอกชนที่จะมาลงทุนตามระเบียบ ข้อบังคับของ ธ.ก.ส. ใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุด จึงอาจทำให้คัดเลือกได้เอกชนที่ไม่ใช่เป็นผู้ที่มีคุณภาพดีที่สุดมาดำเนินการให้และ ธ.ก.ส. ต้องแบกรับความเสี่ยงเองทั้งหมด ทั้งในส่วนของความเสี่ยงด้านรายรับ และด้านรายจ่าย การดำเนินการตามแนวทางนี้มีข้อดี คือ ธ.ก.ส. ไม่ต้องจ่ายเงินลงทุนในส่วนระบบงาน อุปกรณ์ควบคุมระบบ และไม่มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบ ยกเว้น การดำเนินการเกี่ยวกับบัตร ATM และรหัสผ่าน ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เนื่องจากเป็นส่วนที่ต้องใช้ในการทำรายการที่เครื่อง ATM จึงต้องได้รับการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้ความลับของลูกค้ารั่วไหล

แนวทางที่สาม ธ.ก.ส. ดำเนินการร่วมกับเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการจัดหาระบบจนสามารถให้บริการได้ รวมทั้งเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ ธ.ก.ส. รับผิดชอบในการจัดทำบัตร ATM และนำเงินสดใส่เครื่อง ATM เพื่อให้บริการ มีเงื่อนไขในการร่วมงานโดยแบ่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายให้แก่ ธ.ก.ส. การดำเนินการตามแนวทางนี้ เอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาระบบควบคุม เครื่อง ATM อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงพัฒนาระบบงานให้สามารถรองรับการบริการใหม่เพิ่มเติม และค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสถานที่สำหรับติดตั้งเครื่อง ATM ค่าเช่าสถานที่ในกรณีติดตั้งนอกสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการรับ - ส่งข้อมูลจากบริษัท เอทีเอ็ม พูล จำกัด ยกเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับบัตร ATM และรหัสผ่าน ธ.ก.ส. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองเนื่องจากเป็นสิ่งที่ต้องใช้ในการทำรายการที่เครื่อง ATM จึงต้องได้รับการควบคุม ดูแลอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันมิให้ความลับของลูกค้ารั่วไหล นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังได้รับประโยชน์จากเอกชนในเรื่องการบริหารจัดการด้านการตลาด ATM ที่ ธ.ก.ส. ยังไม่มีประสบการณ์ อีกทั้งเอกชนยังแบกรับความเสี่ยงส่วนใหญ่แทน ธ.ก.ส. เพราะเอกชนเป็นผู้ลงทุนในส่วนที่เป็นอุปกรณ์ทั้งหมด

จากแนวทางในการดำเนินการจัดหาระบบทั้งสามแนวทางดังกล่าวข้างต้น ธ.ก.ส. พิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางการดำเนินการในแนวทางที่สามเป็นแนวทางที่จะทำให้ ธ.ก.ส. ได้รับประโยชน์สูงสุดและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด เนื่องจาก ธ.ก.ส. ไม่ต้องจ่ายเงินลงทุน ไม่ต้องจ่ายค่าบำรุงรักษาระบบ และไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้บริการ อีกทั้งสามารถคัดเลือกเอกชนผู้ลงทุนที่มีคุณภาพ มีประสบการณ์สูงเข้าร่วมดำเนินการ โดย ธ.ก.ส. ได้รับผลตอบแทนจากการปันผลประโยชน์โดยไม่ต้องหักค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ การดำเนินการตามแนวทางที่สามนี้ ไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อการใช้บริการของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ กล่าวคือ ลูกค้าหรือผู้ใช้บริการไม่ต้องจ่ายค่าบริการมากกว่าการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นแต่อย่างใดซึ่งสามารถเปรียบเทียบการดำเนินการทั้งสามแนวทางตามตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบแนวทางในการจัดหาระบบบริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) ในระบบ ATM Pool ของ ธ.ก.ส.

แนวทางที่หนึ่ง ธ.ก.ส. ลงทุนเองทั้งหมด	แนวทางที่สอง เอกชนลงทุนโดย ธ.ก.ส. จ่ายค่าเช่า	แนวทางที่สาม เอกชนลงทุนโดย แบ่งรายได้กับ ธ.ก.ส.
๑. ต้องใช้เงินลงทุนมาก	๑. ธนาคารไม่ต้องจ่ายเงินลงทุน	๑. ธนาคารไม่ต้องจ่ายเงินลงทุน
๒. ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบสูง	๒. ธนาคารไม่มีค่าใช้จ่ายค่าบำรุงรักษาระบบ	๒. ธนาคารไม่มีค่าใช้จ่ายค่าบำรุงรักษาระบบ
๓. ใช้เวลาพัฒนาระบบนาน	๓. มีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง	๓. ใช้เวลาในการติดตั้ง

แนวทางที่หนึ่ง ธ.ก.ส. ลงทุนเองทั้งหมด	แนวทางที่สอง เอกชนลงทุนโดย ธ.ก.ส. จ่ายค่าเช่า	แนวทางที่สาม เอกชนลงทุนโดย แบ่งรายได้กับ ธ.ก.ส.
๔. ต้องเพิ่มบุคลากรดูแล ควบคุม และพัฒนาระบบ จำนวนมาก ๕. บุคลากรของธนาคารไม่มี ประสบการณ์ในการดูแล ควบคุมระบบ และด้าน ธุรกิจ ATM ๖. ระยะเวลาคืนทุนไม่น้อยกว่า ๕ ปี ๗. ธนาคารรับความเสี่ยงเอง ทั้งหมด ๘. มีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง สถานที่และค่าเช่าสถานที่ ติดตั้งเครื่อง ATM ๙. ธนาคารต้องบริหารจัดการ ด้านการตลาดเอง	หรือพัฒนาระบบ ๔. ต้องเพิ่มบุคลากรดูแล ควบคุมระบบจำนวนมาก ๕. ธนาคารมีค่าใช้จ่ายค่าเช่าใช้ ระบบควบคุม (คิดค่าใช้จ่ายเป็นรายการที่ ใช้บริการผ่านระบบ) ๖. ธนาคารมีค่าใช้จ่ายค่าเช่า เครื่อง ATM ๗. ธนาคารรับความเสี่ยงเอง ทั้งหมด ๘. มีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุง สถานที่และค่าเช่าสถานที่ ติดตั้งเครื่อง ATM ๙. ธนาคารต้องบริหารจัดการ ด้านการตลาด ๑๐. ธนาคารมีค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการ และค่าใช้จ่าย ในการบริหารจัดการใน อนาคตสูง ๑๑. ต้องคัดเลือกเอกชนโดยใช้ เกณฑ์ราคาต่ำสุดอาจได้ เอกชนที่ไม่ใช่เป็นผู้ที่มี คุณภาพดีที่สุด	เครื่องและพัฒนาระบบ น้อย ๔. ไม่มีค่าใช้จ่ายในการ ปรับปรุงหรือพัฒนา ระบบ ๕. มีรายได้ตามจำนวน รายการที่มีการใช้บริการ ผ่านระบบตามที่ตกลงกัน ๖. ธนาคารไม่มีค่าใช้จ่ายใน การดำเนินการ ๗. เอกชนแบ่งรับความเสี่ยง ส่วนใหญ่แทนธนาคาร ๘. เอกชนรับภาระค่าใช้จ่าย ในการปรับปรุงสถานที่ และค่าเช่าสถานที่ติดตั้ง เครื่อง ATM ๙. เอกชนช่วยธนาคาร บริหารจัดการด้าน การตลาดทำให้ธนาคาร ลดภาระค่าใช้จ่ายด้านนี้ ๑๐. ใช้บุคลากรดูแล ควบคุมระบบไม่มาก ๑๑. สามารถคัดเลือกผู้ ลงทุนที่มีประสบการณ์ และมีบุคลากรที่มี ความสามารถเพียงพอ

ในการดำเนินการตามโครงการตามแนวทางที่สามมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และ ธ.ก.ส. ได้พิจารณาประกอบการดำเนินการจัดหาระบบ ดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ธ.ก.ส. พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้บริการทางการเงินการธนาคารผ่านเครื่อง ATM ในระบบ ATM Pool มีใช้กิจการอย่างอื่นตามมาตรา ๑๐ (๑๗) แต่เป็นการให้บริการเสริมจากการให้บริการตามวิธีการปกติของ ธ.ก.ส. ตามมาตรา ๑๐ (๕) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ ในการรับฝากเงิน ถอนเงิน และโอนเงินที่ลูกค้าต้องมากระทำ

ด้วยตนเองที่สำนักงานสาขาของ ธ.ก.ส. ในเวลาทำการ และต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของ ธ.ก.ส. เพื่อให้สามารถกระทำการถอนเงินและโอนเงินนอกสถานที่ รวมทั้งสามารถให้บริการนอกเวลาทำการได้

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ธ.ก.ส. พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินโครงการจัดหาระบบบริการด้านการเงินการธนาคารผ่านระบบ ATM ในระบบ ATM Pool ไม่อยู่ในขอบข่ายตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุผลดังนี้

(ก) การให้บริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่อง ATM ในระบบ ATM Pool เป็นวิธีการให้บริการวิธีการหนึ่ง ซึ่งมีใช้กิจการที่ ธ.ก.ส. มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายภายใต้มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ และเอกชนผู้เข้าร่วมดำเนินการไม่ได้ใช้ทรัพย์สินของ ธ.ก.ส. แต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในความหมาย “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

(ข) การดำเนินการตามแนวทางที่สามข้างต้นเป็นวิธีการทางธุรกิจแบบหนึ่ง ร่วมกับเอกชนในลักษณะการร่วมงานหรือร่วมดำเนินการ ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนโครงการในวงเงินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท จึงไม่อยู่ในความหมาย “โครงการ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

(๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ธ.ก.ส. พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามแนวทางที่สามข้างต้นไม่เข้าข่ายการจัดซื้อ เนื่องจาก ธ.ก.ส. ไม่ได้เป็นผู้จ่ายเงินลงทุนซื้อเพื่อให้ได้มาซึ่งระบบบริการ และไม่เข้าข่ายการจัดจ้างเนื่องจากไม่มีการจ่ายค่าจ้างเป็นเงินหรือเป็นอย่างอื่นตามที่ตกลงกันแต่อย่างใด

ธ.ก.ส. พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการโครงการตามแนวทางที่สามจึงมิใช่เป็นการร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบเกษตรกรรมตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๐ (๑๕) อีกทั้งการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวก็ไม่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ เนื่องจากการลงทุนตามโครงการมีวงเงินหรือทรัพย์สินไม่ถึงหนึ่งพันล้านบาท และการลงทุนดังกล่าวเป็นเพียงการให้บริการเสริมจากการให้บริการตามวิธีกติของ ธ.ก.ส. ที่ดำเนินการอยู่แล้ว ตามมาตรา ๑๐ (๕) การลงทุนในกิจการดังกล่าวจึงเป็นการลงทุนเสริมกิจการหลักที่ ธ.ก.ส. มีอำนาจต้องทำตามกฎหมาย นอกจากนี้ การดำเนินการตามโครงการเอกชนเป็นผู้ลงทุนฝ่ายเดียว และมีใช้กิจการที่ต้องใช้ทรัพย์สินของ ธ.ก.ส. เพียงแต่ ธ.ก.ส. นำเงินฝากของลูกค้าที่ลูกค้าประสงค์และมีสิทธิที่จะถอนคืนจาก ธ.ก.ส. มาใส่ในเครื่อง ATM และให้อำศัยสถานที่ของธนาคารตั้งเครื่อง ATM

เพื่อความถูกต้องชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมายตามที่ ธ.ก.ส. มีความเห็นข้างต้น ธ.ก.ส. ขอรื้อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวข้างต้นเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ธ.ก.ส. ตามมาตรา ๑๐ (๕) โดยมีใช่เป็นการร่วมลงทุนตามมาตรา ๑๐ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช่หรือไม่

๒. การที่ ธ.ก.ส. ดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวข้างต้น อยู่ภายใต้บังคับต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ต่อมา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือ ที่ ๑๑๓๐/๒๗๖๑๘ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประมาณการรายได้และค่าใช้จ่ายของ ระบบ ATM ในระบบ ATM Pool สำหรับแนวทางที่ ๓ ในส่วนที่ ธ.ก.ส. และเอกชนจะต้องรับผิดชอบ สรุปความได้ว่า ในระยะเวลา ๗ ปี ธ.ก.ส. จะมีประมาณการรายได้เท่ากับ ๘๔๑,๘๓๓,๖๖๐ บาท โดยประมาณการรายจ่ายในส่วนของ ธ.ก.ส. เท่ากับ ๖๖,๒๔๙,๖๐๐ บาท และประมาณการรายจ่ายของเอกชนเท่ากับ ๗๐๘,๐๒๐,๐๐๐ บาท

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ประกอบกับหนังสือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่ ๑๑๓๐/๓๓๒๑๓ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งยืนยันข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการให้บริการเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการ ดังนี้

๑. การให้บริการเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) นี้ ผู้ให้บริการ คือ ธ.ก.ส. โดยลูกค้าต้องติดต่อทำธุรกรรมกับ ธ.ก.ส. โดยตรงเช่นเดียวกับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์อื่นทั่วไป เอกชนเป็นเพียงผู้ลงทุนจัดหาระบบ ATM ให้ โดยเอกชนไม่มีส่วนในการติดต่อ หรือให้บริการแก่ลูกค้าของ ธ.ก.ส. และเอกชนไม่ได้รับค่าธรรมเนียมในการให้บริการจากลูกค้าของ ธ.ก.ส. หรือจากธนาคารพาณิชย์อื่นโดยตรง

๒. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการ ธ.ก.ส. เป็นผู้จัดเก็บจากลูกค้าทั้งหมดและนำเข้าบัญชีของ ธ.ก.ส. จึงถือเป็นรายได้ของ ธ.ก.ส. ทั้งหมด ซึ่งค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเป็นอัตราเดียวกันกับที่ธนาคารพาณิชย์อื่นทั่วไปเรียกเก็บจากลูกค้า โดยเอกชนไม่มีสิทธิในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. จะจัดสรรค่าธรรมเนียมที่ ธ.ก.ส. ได้รับจากการให้บริการผ่านเครื่อง ATM ให้เอกชนเป็นการคืนค่าลงทุนในอัตราตามที่ได้ตกลงกันและกำหนดไว้ในสัญญา

๓. สิทธิในการให้บริการ ATM และสิทธิในการเป็นสมาชิก ATM Pool เป็นสิทธิของ ธ.ก.ส. เอกชนไม่สามารถเป็นผู้ใช้สิทธิในการให้บริการ ATM และการเข้าร่วมเป็น

สมาชิก ATM Pool ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของ ATM Pool และระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นในปัญหาข้อหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การให้บริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่องถอนเงินอัตโนมัติเป็นวิธีการให้บริการอย่างหนึ่งแก่ลูกค้าด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Financial Services) ในการประกอบธุรกิจการธนาคาร เพื่อให้ลูกค้าของธนาคารสามารถฝากเงิน ถอนเงิน หรือโอนเงินจากบัญชีของลูกค้าที่มีอยู่กับธนาคาร โดยไม่ต้องมาใช้บริการที่สำนักงานธนาคารในเวลาทำการปกติของธนาคาร แต่กระทำผ่านเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (Automatic Teller Machine (ATM)) และมีผลเช่นเดียวกับการมาใช้บริการโดยตรงที่ธนาคาร ซึ่งในการนี้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากลูกค้าในรูปของค่าธรรมเนียมบัตรใหม่ ค่าธรรมเนียมการใช้บัตรรายปี และค่าธรรมเนียมในการใช้บริการผ่านระบบ (ตามรายการการใช้บริการ) ทั้งนี้ตามอัตราที่ธนาคารกำหนด และเมื่อธนาคารเป็นสมาชิกในระบบ ATM Pool แล้วการให้บริการดังกล่าวจะขยายเป็นระบบการให้บริการแก่ลูกค้าของธนาคารในระบบ ATM Pool โดยการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ของธนาคารสมาชิกแต่ละแห่งให้สามารถติดต่อถึงกันได้ ซึ่งทำให้ลูกค้าของธนาคารสมาชิกสามารถทำธุรกรรมข้างต้นและบริการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องผ่านเครื่อง ATM ของธนาคารสมาชิกทั้งหมดได้ทุกเครื่อง และมีผลเช่นเดียวกับการให้บริการที่ธนาคารให้แก่ลูกค้าโดยตรงเช่นกัน โดยลูกค้าจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้บริการผ่านระบบ (ตามรายการการใช้บริการ) ด้วย ทั้งนี้ การให้บริการดังกล่าวผ่านเครื่อง ATM ในระบบ ATM Pool โดยมีการเชื่อมโยงกับระบบคอมพิวเตอร์ของธนาคารพาณิชย์อื่นต้องเป็นไปตามระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทยและข้อกำหนดของผู้ให้บริการระบบ ATM Pool ซึ่งจำกัดให้เฉพาะธนาคารผู้มีสิทธิให้บริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่อง ATM และเป็นสมาชิกในระบบ ATM Pool เท่านั้น

ระบบบริการดังกล่าวจึงเป็นการให้บริการเสริมรูปแบบหนึ่งแก่ลูกค้าในการประกอบธุรกิจตามปกติของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ลูกค้าสามารถฝากเงิน ถอนเงินหรือโอนเงินจากบัญชีของลูกค้าที่มีอยู่กับธนาคารได้ ดังนั้น เมื่อลูกค้าของ ธ.ก.ส. ฝากเงิน ถอนเงินหรือโอนเงินจากบัญชีของลูกค้าที่มีอยู่กับ ธ.ก.ส. โดยผ่านเครื่อง ATM กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจของ ธ.ก.ส. ตามมาตรา ๑๐ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ และไม่เป็น “การร่วม

^๑ มาตรา ๑๐ ให้อำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑ล๑

๑ล๑

(๕) รับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันมีกำหนด

๑ล๑

๑ล๑

ลงทุน” ตามมาตรา ๑๐ (๑๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะมิใช่การร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบเกษตรกรรม

ประเด็นที่สอง การดำเนินการตามโครงการใดต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ^๓ ในกิจการของรัฐ^๔ ที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา^๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ ธ.ก.ส. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และมีวัตถุประสงค์หลักตามมาตรา ๙^๖ แห่ง

^๒ มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๕) ร่วมลงทุนกับนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อประกอบเกษตรกรรม ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๙ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนา

คุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร และในการประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือทางการเงินบางประการและการดำเนินการประกอบธุรกิจ ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง และเนื่องจากระบบบริการด้านการเงินการธนาคารผ่านเครื่อง ATM ในระบบ ATM Pool แก่ลูกค้า เป็นกิจการที่ ธ.ก.ส. หรือธนาคารพาณิชย์อื่นใดอาจพิจารณาจัดให้มีหรือไม่ก็ได้ตามความเหมาะสม มิใช่การดำเนินการที่กฎหมายบังคับให้ ธ.ก.ส. ต้องจัดให้มีเพื่อให้บริการแก่ลูกค้าของ ธ.ก.ส. กรณีจึงมิได้เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลักหรือประกอบธุรกิจที่ ธ.ก.ส. มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามข้อ ๕^๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรฯ ด้วยเหตุนี้จึงมิได้เป็นกิจการที่ ธ.ก.ส. มีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายตามนิยาม “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

นอกจากนี้ การให้บริการ ATM แก่ลูกค้าผ่านระบบ ATM Pool ที่ต้องมีการใช้ข้อมูลทางการเงินของลูกค้าที่ ธ.ก.ส. เป็นผู้ครอบครองผ่านทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และในการติดตั้งเครื่อง ATM ที่จะต้องมีการติดตั้งบนพื้นที่ของธนาคารสาขาของ ธ.ก.ส. จะถือว่าเป็นกิจการที่ต้องใช้ทรัพย์สินของ ธ.ก.ส. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยให้ความเห็นประเด็นเรื่องการใช้ทรัพย์สินของรัฐในเรื่องเสรีที่ ๔๐๘/๒๕๔๑^๘ ว่า การใช้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕ แห่ง

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(๒) ประกอบธุรกิจอื่นอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรม

การให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามความในวรรคหนึ่ง (๑) (ข) (ค) และ (ง) รวมทั้งการดำเนินการตามความในวรรคหนึ่ง (๒) ให้กระทำได้เท่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ ข้อ ๕ ธนาคารอาจประกอบธุรกิจอื่นเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบเกษตรกรรมดังต่อไปนี้ได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(๑) การค้าปัจจัยการเกษตร

(๒) การบริการทางการเกษตร

(๓) การตลาดผลิตผลทางเกษตรและผลิตภัณฑ์จากผลิตผลการเกษตร

(๔) คลังสินค้า

(๕) กิจการอื่นที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร

^๘ บันทึก เรื่อง ธนาคารรัตนสินจำกัด (มหาชน) หารือกรณีหาผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ โดยการออกหุ้นสามัญเพิ่มทุนและเสนอขายเฉพาะเจาะจงให้แก่ผู้ร่วมทุนรายเดียว ส่งพร้อมหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๔ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ (เรื่องเสรีที่ ๔๐๘/๒๕๔๑)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ นั้น คำว่า “ทรัพย์สิน” ดังกล่าวหมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจการขององค์การของรัฐตามกฎหมาย หรืออำนาจพิเศษของรัฐที่เอกชนไม่สามารถมีได้ ซึ่งจะให้สิทธิแก่เอกชนในการเข้ามาใช้ประโยชน์ เช่น ระบบทางด่วน เส้นทางเดินรถ ระบบดาวเทียมสื่อสาร เป็นต้น มิใช่เป็นเพียงสินทรัพย์ที่เป็นอาคารสถานที่ เครื่องใช้สำนักงาน หรือเงินสด หรือเงินฝากธนาคาร ที่กิจการจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นส่วนประกอบในการดำเนินงานเท่านั้น และกรณีตามข้อหาหรือของ ธ.ก.ส. นี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้ข้อมูลทางการเงินของลูกค้าเป็นการดำเนินการให้บริการของ ธ.ก.ส. และในโครงการจัดหาระบบบริการนี้บริษัทเอกชนเพียงแต่รับผิดชอบในการจัดหาเครื่อง ATM ระบบควบคุม อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงพัฒนาระบบงาน การติดตั้งเครื่อง ATM และดูแลรักษาระบบเท่านั้น ไม่มีส่วนในการติดต่อหรือให้บริการแก่ลูกค้าของ ธ.ก.ส. อีกทั้งไม่มีการใช้ข้อมูลดังกล่าวโดยตรงในการดำเนินการ และการติดตั้งเครื่อง ATM บนพื้นที่ของ ธ.ก.ส. เป็นเพียงการใช้อาคารสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการแก่ลูกค้าของธนาคาร อันถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการเท่านั้น กรณีจึงมิใช่การใช้ทรัพย์สินของรัฐตามนิยาม “กิจการของรัฐ” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

ดังนั้น การที่ ธ.ก.ส. ดำเนินโครงการร่วมกับเอกชนตามแนวทางที่สาม จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๘